

**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA  
ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO  
FORZADO EN PASTO - NARIÑO**

**JULIANA BOLAÑOS SOLARTE**

**CONVENIO  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y ECONÓMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
SAN JUAN DE PASTO  
2009**

**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA  
ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO  
FORZADO EN PASTO - NARIÑO**

**Trabajo de Grado presentado como requisito para obtener el título de  
Especialista en Ciencia Política**

**JULIANA BOLAÑOS SOLARTE**

**DIRECTORA  
MG. LUZ MARGARITA CARDONA ZULETA**

**CONVENIO  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y ECONÓMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
SAN JUAN DE PASTO  
2009**

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
1. MARCO JURÍDICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.	9
1.1. GENERALIDADES DE LA LEY 387 DE 1997	9
1.2. SENTENCIA T-O25 DE 2004	19
1.2.1. Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-025	21
2. EL FENÓMENO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN PASTO	28
2.1. CONTEXTO DEPARTAMENTAL	27
2.2. CONTEXTO DEL MUNICIPIO DE PASTO	33
3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESPLAZAMIENTO EN PASTO	37
3.1. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN PASTO	
3.2. COBERTURA DE LAS NECESIDADES BÁSICAS PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN PASTO	45
3.3. PIU MUNICIPAL	47
BIBLIOGRAFÍA	50

## TABLA DE CUADROS

	<b>Pág.</b>
CUADRO 1. Población ocupada por ramas de actividad económica en Pasto. Promedio primer semestre de 2005-2008	
CUADRO 2. Población Desplazada entre el Periodo 1997 a marzo de 2009 en el Municipio De Pasto con rangos de edad y sexo.	38
CUADRO 3. Población Desplazada entre Periodo 2006 a Marzo de 2009 en el Municipio de Pasto	39
CUADRO 4. Población Desplazada entre el Periodo 2006 a marzo de 2009 en el Municipio De Pasto con minorías étnicas	42
CUADRO 5. Ubicación de la Población Desplazada por comunas en el Municipio de Pasto	43
CUADRO 6. Aseguramiento de la Población Desplazada 2006	46

## TABLA DE GRÁFICOS

	<b>Pág.</b>
GRAFICO 1. Mapa de Desplazamiento Forzado en el departamento de Nariño 2004-2007	30
GRAFICO 2. Número de Personas desplazadas. Municipios expulsores de población en el departamento de Nariño. 2000-2005	31
GRAFICO 3. Mapa División Político Administrativa de Pasto	33
GRAFICO 4. Mapa División Político Administrativa Urbana del Municipio de Pasto.	34
GRAFICO 5. Proyecciones Municipales de Población 2005-2011. Sexo y grupos de edad	36
GRAFICO 6. Población desplazada entre período 2007 a marzo de 2009 en el municipio de Pasto con rangos de edad y sexo	41

## INTRODUCCIÓN

Colombia vive una de las más dramáticas y graves tragedias humanitarias del mundo contemporáneo, más de tres millones de personas han sido obligadas a huir y a abandonar sus tierras, su historia, sus pertenencias, su cultura como única forma de proteger sus vidas, la mayoría de estas personas se encuentran hoy deambulando a lo largo y ancho del país, viviendo en condiciones de miseria y negación de los más elementales derechos de ciudadanía.

Esta migración forzada, es una de las modalidades migratorias de mayor impacto en el mundo contemporáneo por cuanto se basa en la coerción y razones involuntarias que van a responder a contextos específicos de conflicto social y armado, graves perturbaciones del orden público, que se traducen en la violación sistemática de los derechos humanos de la población afectada.

Aunque en la actualidad a nivel nacional y básicamente por la vigilancia y presión de organismos internacionales, se ha logrado preponderar esta temática en las agendas de distintas instituciones y organizaciones y se han consolidado avances importantes fundamentalmente en materia de jurisprudencia, y siendo este el aspecto más desarrollado, aún se ha quedado corto porque no ha logrado una praxis coherente con la urgencia de atención para esta población. El caso concreto de la promulgación de la ley 387 de 1997, que orienta la acción pública en esta materia, cuyos impactos de su implementación en la calidad de vida de la población, en la restitución de sus derechos y en su necesaria reparación, son precarios en demasía. Pero, esta jurisprudencia representa una gran oportunidad para la reivindicación de los derechos fundamentales de esta población y principalmente se consolida en herramientas para el ejercicio del derecho a la participación y el control social de la acción del Estado y su respuesta frente al fenómeno.

Las políticas públicas entendidas como un conjunto de acciones que manifiestan la forma de intervención donde el Estado va a la cabeza y ejerce

acción vinculante a diferentes actores y sectores de la sociedad, contienen serios problemas en cuanto a la aplicabilidad, porque no se ha logrado operativización y materialización en una práctica real, cuya dinámica construya herramientas sólidas para que las personas puedan participar y debatir en torno a esa problemática.

Pero recientemente las políticas públicas en torno al tema de desplazamiento han logrado una dinámica interesante, donde sectores como la Corte Constitucional, se ha vinculado a la gestión y ha sido una de las principales entidades en abordar la temática y se ha preocupado por innovar y aportar, no solo con la Sentencia T-025, sino más reciente aún los Autos específicos y resolutivos en materia de género, comunidades afro, niñez, entre otros, esfuerzos a los que se suma la Comisión de Seguimiento de esta Sentencia, logrando dinamizar la temática y a través de sus análisis e informes mantener vivos los interrogantes sobre el fenómeno y buscar la construcción social de posibles salidas a este drama humanitario.

Es aquí donde se hace necesaria la mirada crítica desde la ciencia política, porque se trata de un fenómeno que entendido como una migración forzada, contiene una dinámica acelerada cuyo impacto afecta a la sociedad en su conjunto, sobrepasando los límites de un contexto específico. Las salidas siempre apuntan a medidas normativas asistencialistas, sin trasfondo político que involucre sectores comprometidos, por lo tanto el tema merece la mirada crítica desde las múltiples ciencias, para poder generar estrategias que limiten la continua vulneración de derechos para esta población.

En el departamento de Nariño se vive una fase de intensificación del conflicto armado, que repercute en el aumento de población desplazada, porque este territorio se ha convertido en estratégico para actores armados al margen de la ley, siendo escenario de múltiples disputas entre ellos y siendo la población civil la principal afectada.

En este contexto, el municipio de Pasto se consolida como un ejemplo típico de una ciudad receptora de desplazamiento forzado, en donde como centro urbano del departamento recibe población de todo el departamento y de fuera de él, lo cual le obliga a contar con políticas públicas definidas que respondan de manera integral a la población víctima. En la actualidad, el municipio goza de una normativa que se ha intentado aterrizar a la realidad, es así como se encuentra la existencia del Comité Municipal Para La Atención al Desplazamiento Forzado, legalmente constituido, también una Unidad de Atención y Orientación – UAO, que centraliza toda la atención en la ciudad y que en cierta medida dinamizan las políticas públicas de desplazamiento, pero que a su vez genera una grave problemática de aglutinación de procesos que va en detrimento del desarrollo departamental y local.

El presente estudio apunta al análisis de la gestión de las políticas públicas para la atención a población en situación de desplazamiento en Pasto, para lo cual se presenta un análisis crítico de las políticas públicas de desplazamiento forzado, así: el primer capítulo aborda *el marco jurídico de las políticas públicas de desplazamiento en un contexto local*, partiendo de unas breves generalidades de la ley 387, los aportes de la sentencia de la Corte Constitucional y aportes de la Comisión de Seguimiento. En el Capítulo siguiente se aborda *el fenómeno del desplazamiento forzado en Pasto*, con una ilustración del contexto departamental y municipal y en el capítulo final se aborda *las políticas públicas de desplazamiento en Pasto* y acciones vinculantes que desde el PIU del municipio se pretende emprender.



# **1. MARCO JURÍDICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.**

## **1.1. Generalidades de la ley 387 de 1997**

Durante la mayor parte del siglo XX, el problema del desplazamiento forzado no constituye para el Estado colombiano un asunto prioritario, ni menos un asunto de naturaleza pública, aunque el país se suscribió a las actas de los cuatro convenios de Ginebra de 1949, aprobados en 1962. Sin embargo, catorce años después en el gobierno de Samper, se manifiesta cierta preocupación por incorporar el problema del desplazamiento forzado como política gubernamental, mientras que la población sujeto de este drama humanitario, ya había recorrido la geografía nacional e internacional, buscando la protección de sus vidas, sin recibir atención y protección por parte de los gobiernos de turno y mucho menos por parte del Estado.

Desde aproximadamente el año 1994 el gobierno nacional empieza a reconocer públicamente el fenómeno del desplazamiento forzado, porque internacionalmente se empieza a ejercer presión, ya que las prácticas del conflicto armado interno son cada vez más violentas, frecuentes y sistemáticas, ante la mirada pasiva de instituciones estatales encargadas de la protección de los derechos humanos.

La respuesta del Estado ante la presión de la comunidad, fue en un inicio la promulgación de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, que son un conjunto de principios que definen normas en materia de protección, asistencia y búsqueda de soluciones para los desplazados.

Los Principios Rectores, son un esfuerzo importantísimo en la reivindicación de derechos, porque reflejan y hacen respetar los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados, pero además guían a los Estados, a las autoridades, a organizaciones intergubernamentales y no

gubernamentales implicadas en cuestiones de desplazamiento interno.<sup>1</sup> Estos principios rectores se encuentran dentro de la conocida *ley 387 de 1997*.

La ley 387, fue adoptada el 18 de julio de 1997 para resaltar los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado a la protección del Estado a la asistencia económica y a soluciones a largo plazo. Pero desde su surgimiento manifestó irregularidades: el decreto reglamentario tardó tres años en ser expedido, resulta curioso que primero se intentaba establecer un programa por vía ejecutiva, sin un adecuado estudio y diagnóstico de la situación que permitiera definir el problema social y político de manera precisa, y posteriormente se formulara una orientación normativa.

El decreto 2562 de diciembre de 2000, estableció parcialmente una reglamentación del fenómeno del desplazamiento: funciones de la Red de Solidaridad Social, condición de desplazado, registro único de la población desplazada, efectos de la declaración de inscripción, Red nacional de información para la atención para la población desplazada por la violencia, atención humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica y la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia. Sin embargo, este decreto no incluyó la responsabilidad del Estado en la prevención y protección del desplazamiento<sup>2</sup>. Esta ley fue el punto de partida para todo un proceso de construcción de políticas públicas frente al desplazamiento forzado, ya que determinaba la respuesta del régimen, ante una situación difícil con tendencia al desbordamiento, pero se manifiestan problemas y dicha ley no logra materializarse en la sociedad colombiana, a pesar de algunos esfuerzos aislados.

---

<sup>1</sup> CORPORACION MEDIOS PARA LA PAZ. Para desarmar la palabra: Diccionario de Términos del Conflicto y de la Paz. Serie Periodismo, paz y guerra en Colombia. Segunda Edición. Santa Fe de Bogotá. Noviembre de 2006.

<sup>2</sup> ESTRADA, Víctor Mario. Por una política pública social integral estatal frente al desplazamiento forzado en Colombia. En: Prospectiva N° 10. Escuela de trabajo social y desarrollo humano. Universidad del Valle. 2005. Pág. 35.

La Red de Solidaridad Social, mediante el decreto 489 de 1999, reemplaza la consejería presidencial para el desplazamiento forzado y ante la ausencia de entidades nacionales y territoriales que asumieran ciertos aspectos de la atención, la Red de Solidaridad Social inició el diseño y la operación de diversos componentes del plan, asumiendo en gran parte la coordinación de las acciones del Sistema Nacional de Atención Integral a población Desplazada-SNAIPD, en sus respectivos territorios; en convenios realizados con ACNUR, se conforma la Unidad Técnica Conjunta con el fin de prestar asesoría y asistencia técnica a la Red de Solidaridad Social. El SNAIPD se diseña con el propósito de avanzar hacia una política de Estado que diera una respuesta integral y soluciones duraderas al problema del desplazamiento, de tal manera que permitiera articular las dimensiones sectoriales de la política, a su vez que las articulaba con los niveles nacional y territorial en una misma estructura sistémica. Pero la falta de una respuesta articulada, evidencia la continua violación de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. El SNAIPD, aún no ha conseguido articular entre sí las dimensiones sectoriales de la política y ellas al nivel nacional y territorial. Pero la existencia de la Red de Solidaridad Social, el Sistema Único de Registro y los comités departamentales y municipales son algunas fortalezas del sistema, pero necesitan urgentemente dinamizarse y actualizarse.

Mediante el documento CONPES 3057 de noviembre de 1999 y sin haber expedido aún el decreto reglamentario de la ley 387, se propuso un plan de acción para la prevención del desplazamiento forzado y la atención a la población desplazada, el cual se constituye como el primer documento de política que el gobierno de Pastrana formuló con la finalidad de enfrentar tal fenómeno. En este periodo de gobierno, se expidieron diferentes decretos que abordaron temas y responsabilidades sectoriales, referidos fundamentalmente al acceso a salud, educación, vivienda y tierras.

Con el insumo de la ley, ya se hace más pertinente y casi obligatorio el análisis del fenómeno desde la perspectiva de las políticas públicas. En la sociedad

colombiana, en donde el conflicto armado es un problema histórico, no era suficiente con ella, era necesario operativizarla. Esa ley se debía legitimar, no quedarse en papel, aterrizarla en la realidad; máxime cuando estaba tratando una causa de un problema tan estructural como el conflicto armado. Y por otra parte era importante el proceso de visibilización del problema, porque empezaba a tocar a la población civil y obligaba en ella desde su rol, una postura determinada frente al fenómeno.

La implementación de la ley 387 de 1997, ha permitido al menos formar el “esqueleto” de un sistema de atención en aras que, de una manera integral, se establezcan las herramientas que permitan el restablecimiento de los derechos de la población víctima de este flagelo.

Mientras tanto, en la sociedad colombiana la preocupación sobre el fenómeno del desplazamiento forzado, corresponde a una generación de conciencia suscitada en diversas instituciones, organismos internacionales y nacionales, algunos movimientos sociales y la misma población víctima, pero en ningún caso corresponde a una acción deliberada del gobierno o del Estado.

Lo plantea así, el catedrático Víctor Mario Estrada Ospina, en su estudio *“Por una política pública social integral estatal frente al desplazamiento forzado en Colombia”*:

*“En la teoría política se plantea que todo proceso de la política pública, es necesario distinguir en el momento de la formación de la política, de la formulación y diseño de la política pública. Esta distinción teórica es importante en cuanto permite establecer un rastreo sobre como se puede originar e ir construyendo una política pública social específica frente a una determinada problemática social, como puede ser para el caso colombiano el problema del desplazamiento forzado. Es desde esta perspectiva que es importante examinar sus orígenes, el papel que juegan los diversos actores sociales, políticos, académicos y la misma población*

*afectada los cuales de una u otra manera contribuyen a su formación, hasta lograr su inclusión definitiva en una agenda gubernamental nacional, y que el problema o problemas sea considerado como un asunto público”<sup>3</sup>.*

En este sentido, cabe resaltar que tanto partidos como movimientos políticos han brillado por su ausencia en esta construcción, y no han servido de mediadores ni vehículos entre la sociedad y el Estado, es notable que para estos sectores no es prioritario la temática en sus agendas, ni ha ocupado un lugar relevante en la discusión política pública convirtiéndose en espectadores silenciosos del drama humanitario de unos cuantos. Se debe reconocer de manera colectiva que el drama de la población desplazada, está ligada con principios políticos y valores morales y éticos que nos deben definir como nación y que en la afectación de estas víctimas como en la reparación, todos tenemos una responsabilidad.

El resultado muestra una normativa asistencialista, carente de sentido político e inoperante; justificada en la poca disponibilidad de recursos y en la minúscula acción institucional:

*“El Congreso ha aprobado una ley pero se sabe que ninguna ley, por si sola, hace una política y el gobierno parece tener dificultad en adoptar alguna. Las autoridades locales no muestran gran afán por ocuparse del tema: además de las dificultades financieras a las que se ven enfrentadas, insisten en que los desplazados engendran tensiones sociales y que una ayuda a su favor contribuye a fijarlos definitivamente en el sitio donde sea otorgada. Aún las organizaciones no gubernamentales tienen dificultades para identificar los objetivos a seguir, cuando se trata de ir más allá de las acciones asistenciales de primera necesidad. ¿Se debe buscar la instalación definitiva de los*

---

<sup>3</sup> ESTRADA, Víctor Mario. Por una política pública social integral estatal frente al desplazamiento forzado en Colombia. En: Prospectiva N° 10. Escuela de trabajo social y desarrollo humano. Universidad del Valle. 2005. Pág. 35.

*desplazados en las ciudades o, por el contrario, se debe favorecer el regreso a sus lugares de origen, cuando éste es posible? Existen diferentes respuestas a esta pregunta que dependen de la manera como se interpreta la violencia y sus posibles salidas”<sup>4</sup>.*

En este panorama, el desplazado se ve sometido a varias lecturas dependiendo del contexto, se dirá que son víctimas, un inconveniente, son oportunistas, vividores, conflictivos, pero en suma, hoy son buscados para hacerlos “beneficiarios” de proyectos, son ahora perseguidos para ser encuestados y analizados, pero sin acceso a la reparación de sus derechos vulnerados y de su condición de ciudadano<sup>5</sup>, lo cual difiere de la relación demanda/oferta, e inscribe las acciones de sujetos con plenos derechos que requieren reparación, protección y garantía por parte del Estado. En cada programa de atención a desplazados es de vital importancia su participación en las decisiones que los afectan, para que esa atención sea efectiva y sostenible:

*“Este reconocimiento por parte del Estado y de las instituciones de los desplazados como actores sociales y políticos es más que ser consecuente con el marco Constitucional, en la medida en que se acepta el derecho a la participación política de los ciudadanos desplazados. En un contexto democrático esta participación se traduce en el ejercicio que sujetos y comunidades realizan de su autonomía”<sup>6</sup>.*

Lo cual se puede conseguir basándose en la lógica del enfoque de derechos y se supera de una vez por todas el asistencialismo inmerso en diversos proyectos enmarcados en perspectivas activas y coyunturales.

---

<sup>4</sup> PÉCAUT, Daniel. La pérdida de los derechos, del significado de la experiencia y de la inserción social: a propósito de los desplazados en Colombia. Ponencia que el autor presentó en el Foro Internacional “Desplazados internos en Antioquia”, organizado por el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) Italia. 2001.

<sup>5</sup> BELLO, Marta Nubia. Desplazamiento forzado y reconstrucción de identidades. MEN-ICFES. Bogotá. 2001.

<sup>6</sup> ibidem

Todo análisis de las políticas públicas de desplazamiento forzado confluye en que el problema mas grave de enfrentar está definido desde el punto de vista práctico, más que en el teórico. Las características que debe contener la política pública para constituirse en verdadera son:

1. Un contenido. Relacionado con la generación de productos o resultados que constituyen un “problema de investigación.
2. Un programa. Articulado a una estructura permanente de referencia.
3. Una orientación normativa. Los actos se traducen en orientaciones intencionales o no, que poseen valores encaminados a objetivos específicos.
4. Un factor de coerción. El acto público se impone como expresiones de las potestades públicas, de un consenso que lo legitima.
5. Una competencia social. Los actos y disposiciones afectan la situación y los comportamientos de la población.<sup>7</sup>.

Los gobiernos de turno han incluido la problemática del desplazamiento, pero eso no significa que se asuma y sea definido como un problema público prioritario, carece de un consenso legítimo por parte de los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como también por parte de la misma sociedad, que reconozcan el problema del desplazamiento como una situación socialmente problemática.

En suma, la critica fundamental hacia las políticas públicas de desplazamiento forzado, está relacionada con la no incorporación de una visión de protección de derechos, el cual debe tender a buscar que las personas no sean desplazadas, contrarrestando los factores de riesgo de desplazamiento y a limitar los factores de vulnerabilidad de la población en riesgo, pero además,

---

<sup>7</sup> ESTRADA, Víctor Mario. Por una política pública social integral estatal frente al desplazamiento forzado en Colombia. En: Prospectiva N° 10. Escuela de trabajo social y desarrollo humano. Universidad del Valle. 2005. Pág. 35.

garantizar el ejercicio de derechos y libertades durante el desplazamiento, lo que necesariamente implica la garantía de acceso a atención humanitaria oportuna y digna y la reparación de derechos, lo que significa administrar justicia, reparar o indemnizar los prejuicios causados y establecer garantías de no repetición de los hechos<sup>8</sup>. Esto en Colombia, aún es muy remoto, no se puede lograr enfrentar las causas del desplazamiento desde el conflicto armado y en muchos casos es inminente la desprotección que concluye en muchos casos con pérdidas de vida valiosas. Un hecho concreto y escalofriante ocurrido recientemente, es uno de los tantos miles, en donde familias enteras de desplazados no encuentran ninguna opción ni ayuda efectiva, retornando a la aventura de sus lugares de procedencia, encontrando de todas maneras la desdicha para sus vidas y ahondado su tragedia humanitaria:

*“Repudio y pesar causó en el oriente caldense la muerte trágica del menor que fue víctima de una mina antipersona. El hecho se presentó en un sector de la vereda La Cumbre, en el corregimiento de Florencia, comprensión de esta localidad del extremo oriente de Caldas, donde el niño de 9 años de edad, jugaba con varios compañeros. De repente, hizo contacto con el artefacto que explotó y le produjo lesiones graves que precipitaron su deceso en el mismo lugar. El menor, identificado como Yilmar José López Rendón, formaba parte de una familia que se desplazó hace algún tiempo, acosada por la violencia, y hace poco había regresado a su predio para dedicarse al cultivo de cacao”<sup>9</sup>.*

En los últimos años, se ha logrado dinamizar mínimamente el Sistema de Atención a Población Desplazada por la Violencia, el aporte fundamental es el llamado a construir en cada ente territorial el *Plan Integral Único-PIU*, los cuales están permeabilizados por la implementación de políticas públicas de

---

<sup>8</sup> CELIS, Andrés. La política pública de atención a la población desplazada y la necesidad de incorporar un enfoque de derechos en su formulación y ejecución. En: Destierros y desarraigos. Codhes-OIM. Bogotá. 2003.

<sup>9</sup> Muerte de menor por mina antipersona, causa repudio e indignación. Informativo RCN Radio, 2 de julio de 2009, en: <http://www.rcn.com.co/noticia.php3?nt=22286>



prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado, con *enfoque de derechos*, lo cual permite medir a la política pública en la realización efectiva de derechos.

*“Un enfoque de derechos para la política pública, por tanto, es el punto de partida para entender una atención orientada al contexto de la crisis humanitaria. La acción del Estado para lograr efectividad tendría que enmarcarse, para quienes ya han sufrido la violación de sus derechos, en la reparación de tal vulneración y, también, en medidas que propendan por la protección de los derechos de los ciudadanos, pero, para el caso específico del desplazamiento, es fundamental la acción de prevención y, con ella, el horizonte de una solución política al conflicto armado”<sup>10</sup>.*

En cierta forma, la dinámica del fenómeno ha obligado que el gobierno nacional se organice e involucre a diversos ámbitos del Estado, cuyos entes territoriales hoy cuentan con mesas de trabajo interinstitucional, dirigidas básicamente a la prevención, atención y superación del fenómeno y finalmente tratar de mitigar las causas y consecuencias de la violencia en Colombia. Para ello fue necesario la aparición de nuevas instituciones de políticas públicas específicas para la atención del desplazamiento forzado.

Dada la complejidad de encontrar fuentes detalladas, donde se integren todos los sectores participantes en cuanto al análisis del desplazamiento forzado, es usual el abordaje de las políticas públicas como el conjunto de políticas estatales. Pero más profundamente, ellas deben ser entendidas como que esa intervención estatal se hace en relación a que el tema se ha problematizado en

---

<sup>10</sup> NARANJO, Gloria. Desplazamiento forzado y políticas públicas. Medellín 1985-2004. Instituto de estudios políticos. Universidad de Antioquia. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/iep/25/6%20Gloria%20Naranjo%20Giraldo.pdf>

tal magnitud que la sociedad en general reclama mira detenida porque la afecta económica, política y socialmente<sup>11</sup>.

Pero sin embargo, una política pública sobre desplazamiento debe ser una responsabilidad estatal exclusivamente porque ocurre, como se dijo antes, por la incapacidad del Estado para garantizar los derechos de los ciudadanos, para enfrentar causas y condiciones del conflicto armado y la violencia del país. Además que se dispone de una normativa basta en donde el Estado colombiano se consagra como un Estado Social de Derecho:

*“En la sociedad colombiana, las posibilidades normativas para exigir el pleno cumplimiento de los derechos ciudadanos y la correspondiente responsabilidad del Estado están consignadas en los propósitos constitucionales. En términos formales, pues, la existencia del Estado Social y de Derecho es un punto importante de partida a la hora de establecer los alcances del Estado en cuanto a sus competencias sociales de reparación, protección y prevención. Y esto se cumple, también, para la política pública encaminada a la atención de la población en situación de desplazamiento por el conflicto armado. Así entonces “las políticas públicas hay que entenderlas en el marco del Estado Social de Derecho (Constitución de 1991) para establecer tanto los alcances como las limitaciones de una atención sensible a la solución de la crisis humanitaria en el corto, mediano y largo plazo. Dicho esto, no desconocemos en la reflexión que aquí se viene proponiendo, que la dimensión de Estado Social y de Derecho presenta dos puntos de controversia: el primero de carácter común a los Estados latinoamericanos, sobre cómo se compatibiliza la responsabilidad social del Estado con la simultánea disminución de su participación en la vida pública, producto de las políticas de ajuste estructural; y, segundo, cómo se garantizan los derechos en un país inmerso en una guerra irregular,*

---

<sup>11</sup> CODHES-UNICEF.Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada. Cáp. XVIII. Codhes -Unicef, Bogotá, 1999.

*que se agudiza (incremento de las acciones armadas) y expande (involucra más territorio nacional); sin perspectivas, en el mediano plazo, para una negociación política; y sin claridad, en el corto plazo, sobre el triunfo militar por parte de alguna de las partes enfrentadas*<sup>12</sup>.

En definitiva, se hicieron muchos intentos para poder atender a la población desplazada, pero nunca suficientes, llevando a esta población a recurrir a herramientas jurídicas para el restablecimiento de sus derechos, bajo la luz que la ley 387 había señalado. El número elevado de tutelas interpuestas por la población desplazada, lleva a que la Corte Constitucional en el año de 2004, se pronuncie para tal fin, proceso que viene a constituir otro elemento vital de protección de derechos para la población en situación de desplazamiento.

## **1.2. SENTENCIA T- 025 DE 2004**

Uno de los elementos fundamentales de análisis, ha sido sin duda alguna, el pronunciamiento de la *Corte Constitucional en el año 2004*, que tras evidenciar que el gobierno no había ofrecido una respuesta estructural e integral para la protección de los derechos de las personas internamente desplazadas, asegura que en el país existe “un estado de cosas inconstitucional”, que no puede continuar y obliga al gobierno a garantizar el restablecimiento de los derechos vulnerados para esta población que vive el más grande drama humano. Este fallo impacta la política en sí, y además se consolida en política pública, porque manifiesta la necesidad de asumir la realización de los derechos como el principio y el fin de la política estatal.

Esta *Sentencia de la Corte Constitucional T-025*, declara fundamentalmente que la situación de desplazamiento constituye un estado de cosas inconstitucional, porque se presenta una continua violación de derechos humanos, en las personas que sufren este drama humano, al no poder

---

<sup>12</sup> NARANJO, Gloria. Desplazamiento forzado y políticas públicas. Medellín 1985-2004. Instituto de estudios políticos. Universidad de Antioquia. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/iep/25/6%20Gloria%20Naranjo%20Girald o.pdf>

responder establemente con las demandas de la población vulnerada. Tal y cómo lo cita la sentencia, la magnitud de este problema es tan grande, porque se trata de un problema estructural y requiere la intervención de diferentes entidades. El mecanismo más efectivo y utilizado para hacer valer los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, ha sido la tutela, que dicho sea de paso, es el mecanismo más viable para hacer validar los derechos en la sociedad colombiana.

La Corte Constitucional, encontró que:

*“Las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales, ni han favorecido la superación de condiciones que ocasionan la violación de tales derechos<sup>13</sup>”.*

En consecuencia, declaró un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Los factores determinantes para tal declaratoria eran:

- La gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada y la violación de múltiples derechos
- El elevado volumen de acciones de tutela al procedimiento administrativo como caso previo para la obtención de las ayudas
- Omisión de las autoridades para adoptar los correctivos necesarios
- Insuficiencia de recursos destinados para la atención y los problemas de capacidad institucional que afectan el desarrollo, la implementación y seguimiento de la política estatal
- Problemas de coordinación interinstitucional, obstáculos administrativos, diseño deficiente de algunos instrumentos de la política
- Falta de correspondencia entre los que dicen las leyes y los medios para cumplirlas

---

<sup>13</sup> Sentencia T-025 de 2004, apartado 6, de las consideraciones de la Corte Constitucional.

El gobierno actual, ha quedado corto en cuanto a la intervención en esta temática, en ocasiones ha sido desleal, con esta población que sufre el drama humanitario más deplorable, como lo pudo asegurar la *Comisión de Seguimiento* de esta sentencia, que fue necesario crear ante las versiones diversas del gobierno y los mismos afectados.

### **1.2.1. Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-025**

Esta comisión conformada desde mayo de 2007, por la Universidad Nacional y Codhes, entre otros, ha sido de vital importancia por cuanto ha conseguido avanzar en una de las falencias en cuanto a la ausencia de sistemas de seguimiento, logrando dinamizar la atención y ha realizado un pertinente rastreo, puesto que en nuestro país no es suficiente con que una instancia tan superior como la Corte Constitucional obligue al gobierno a realizar unas acciones, sino que es necesario el ojo vigilante de la población civil. Con la presión que ejerce la Comisión, la Corte le exige al Gobierno el cumplimiento de la sentencia y empieza a emitir *Autos*, que son superiores a los decretos que pueda expedir el gobierno, para superar ese estado de cosas inconstitucional.

*Los Autos* son instrumentos destinados a asegurar que el avance de la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del goce efectivo de derechos de la población desplazada, se hiciera en ritmo acelerado y sostenido y en ejercicio del principio de colaboración armónica. Al analizar esos *Autos* de la Corte, se puede apreciar que entre más específicos puedan constituirse, son más efectivos, se acaban de producir este año 11 autos, pero la manera en que cada auto logra operativarse, es cuando se construyen mesas de seguimiento a esos autos.

Además se ha logrado que la Corte incluya en sus autos el enfoque diferencial, tan importante en materia de desplazamiento, así como también audiencias de

la corte con participación de muchos sectores. Para citar un ejemplo: el auto 092 de género ha realizado grandes contribuciones y ejercicios de empoderamiento frente al ejercicio constitucional y lograr la participación efectiva de 34 organizaciones de mujeres.

Entre los avances recientes de la Comisión de seguimiento, se encuentra el “Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada”, investigación que adelanta por encargo de la Corte Constitucional y que dirige el economista Luís Jorge Garay, cuyos resultados son los siguientes:

En cuanto al análisis de las políticas públicas del trabajo y la generación de ingresos, permite determinar que el nivel de auto-sostenibilidad es prácticamente nulo:

- ✓ 46,5% de las personas en edad de trabajar se encuentra ocupada y un 5% desocupada.
- ✓ El 48,5% corresponde a “inactivos” que en su mayoría son mujeres cabeza de familia que deben atender su hogar.
- ✓ El 32,4% de la población ocupada labora en jornadas parciales (menos de 40 horas a la semana), un 26,4% en jornadas legales (40- 48 horas a la semana) y un 41% excede el máximo legal, con un 19,7% que trabaja jornadas superiores a 60 horas semanales.
- ✓ Tan solo el 11,2% de los ocupados percibe ingresos iguales o superiores al salario mínimo legal, y el 54,5% recibe ingresos incluso inferiores a medio salario mínimo.
- ✓ El 98% de los hogares se encuentra por debajo de la línea de pobreza y, de ellos, el 81%, por debajo de la línea de indigencia.

Con respecto a vivienda, la investigación arroja que:

- ✓ Solo el 5,8% de los hogares de población desplazada habita viviendas que cumplen con todas las condiciones para considerarse dignas. La política pública implementada por el Estado, que gira en torno al

aumento de la oferta de subsidios de vivienda, es ineficaz en la medida en que la población desplazada no cuenta con recursos económicos que le permita destinar dinero para cubrir la cuota de vivienda no incluida en el subsidio.

Según los datos arrojados en la segunda encuesta de verificación, la población desplazada no goza efectivamente del derecho a la alimentación. Con respecto a la primera encuesta, los índices han empeorado: durante la semana anterior a la realización de la encuesta, el 63,6% de las personas que conforman la población desplazada consumió menos de los alimentos que deseaba por falta de los mismos o de dinero para comprarlos. El 46% de dicha población se quejó de hambre y el 50% de la misma dejó de consumir alguna de las comidas principales por falta de alimento o dinero para comprarlo.

Aunque se presenta un ligero mejoramiento en términos de cobertura en educación y salud, no hay mejoras ni en calidad ni en acceso. En educación, se registran elevadas tasas de extra edad (niños con edades avanzadas para el curso), bajos niveles de gratuidad y muy reducidos índices de acompañamientos para la permanencia (gastos complementarios como útiles y transportes).

En términos de salud, de la población desplazada afiliada al SGSSS, el 91% lo está en régimen subsidiado frente al 54.5% de la población colombiana.

El 69.2% de los desplazados no recibió atención inmediata de ninguna clase. El 0,2 de los grupos familiares recibió todos los componentes de la atención humanitaria de emergencia (AHE); el 83,2% recibió alguno de los componentes y el 16,8% no recibió AHE de ninguna clase.

Según la Comisión, en este tipo de *destierro* (término que es hoy en día utilizado, en lugar de el de desplazado, el cual se ha banalizado superlativamente), el Estado no tiene ni la capacidad institucional ni las herramientas de políticas públicas para atender a la población desplazada en el

momento más crítico y por tanto, no puede responder a lo que ordena el Derecho Internacional Humanitario en este sentido.

Para Luís Jorge Garay y la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, la encuesta de verificación indica con toda certeza que la población desplazada es la más vulnerable entre las vulnerables y por eso asegura que resulta imperioso concentrar los esfuerzos públicos y privados en la búsqueda de asegurar el restablecimiento efectivo de los derechos de esta población y garantizar condiciones propicias para su estabilización socioeconómica. Así mismo, es necesario seguir profundizando en la adecuación de políticas públicas de mayor eficiencia en la asignación de recursos públicos para la atención de la población desplazada, y en el proceso de veeduría ciudadana sobre la evolución de la observancia de los derechos de esta población.

A pesar de la magnitud y gravedad de esta situación, el hecho en sí no ha logrado movilizar a la sociedad nacional e internacional para que las personas que fueron ya desterradas, les sean reestablecidos sus derechos y su dignidad, y se impida el desplazamiento de otras más. No se ha entendido que el destierro y el desarraigo al que estas personas han sido sometidas es un ultraje contra la humanidad. Contrario a lo esperado, la sociedad colombiana ha respondido con indiferencia, y a través de los medios de comunicación, se refuerzan miradas negativas y simplificadoras que dificultan la inserción social de la población desterrada y la comprensión de la problemática como un asunto social.

El conflicto armado y su evidente crisis humanitaria hacen del desplazamiento forzado un verdadero desastre humanitario, confirmándose como un asunto de carácter público no solo porque afecta a gran cantidad de la población colombiana, sino porque *“el desplazado es un ciudadano en el que se sintetiza*



*la violación de todos sus derechos humanos, políticos y sociales, individuales, familiares y colectivos de género y generación”<sup>14</sup>.*

Por lo tanto cualquier iniciativa de atención a esta población debe partir de una reflexión del contexto sociopolítico de crisis humanitaria y guerra, como su origen, así se comprende las dinámicas y la complejidad del fenómeno y se pueden construir salidas. Por otra parte se debe analizar sus impactos, destacando sus potencialidades, detectar el acervo político y cultural que tiene las comunidades para realizar acciones que favorezcan a la restitución de sus proyectos de vida, con miras a establecer el desarrollo de capacidades locales, que permitan a la población en general, hacerse cargo de su propio desarrollo, mejoramiento de sus condiciones de vida de acuerdo al papel que cada instancia, miembro o sujeto tiene en la sociedad y aportar en el fortalecimiento de las políticas, planes y programas.

Para resolver los críticos problemas que causa el desplazamiento forzado en la vida de las personas, es una acción ardua que involucra a los afectados, directa e indirectamente por el fenómeno, pero la protección y garantía de derechos en cabeza del Estado y la participación de los ciudadanos en la reconstrucción de proyectos de vida individuales, familiares y colectivos, son insumos necesarios siempre que una sociedad desee superar la guerra por las vías políticas y democráticas. No tener en cuenta estos factores, es aceptar las invocaciones de corresponsabilidad que pretenden involucrar a la población civil en salidas militares al conflicto político armado, previa descalificación del carácter político de tal conflicto.

La política pública de desplazamiento forzado en primera medida debe potenciar a las víctimas como individuos, así mismo a sus familias y a grupos sociales, como sujetos de derecho y principalmente como ciudadanos. Para

---

<sup>14</sup> NARANJO, Gloria. Desplazamiento forzado y políticas públicas. Medellín 1985-2004. Instituto de estudios políticos. Universidad de Antioquia. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/iep/25/6%20Gloria%20Naranjo%20Girald o.pdf>

eso se debe proporcionar herramientas de construcción de autonomía de la persona individual, pero de la comunidad en sí, de manera que se vaya cambiando esa visión asistencialista del Estado, y se vaya transformando la relación con él mismo. Cuando se logre cambiar la lógica de relación entre actores, se puede entrar a aprovechar al máximo la naturaleza del Estado colombiano, como un Estado Social de Derecho, y de igual manera, se transformara la urdimbre entre los actores sociales y políticos de las comunidades receptoras y desplazadas, que apunte al fortalecimiento ciudadano de los desplazados para mantener su dinámica de construcción de sí mismos y de sus redes sociales y políticas, con mayor participación en las realidades locales, con mayor autonomía y fortalecimiento ciudadano: *“Si esto es cierto, y posible, la solución tendrá que ser ineludiblemente política y con la participación activa de los ciudadanos por la defensa y construcción de la democracia en Colombia”*<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> *Ibídem*

## 2. EL FENÓMENO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN PASTO

### 2.1. Contexto departamental

Actualmente estamos viviendo en el departamento de Nariño una fase de intensificación y degradación de ese conflicto, caracterizado por su crudeza y prácticas salvajes que van en contra del mínimo vital para cualquier sociedad.

Aproximadamente desde el año 2005, para ubicar un momento, se habla de una intensificación del conflicto armado y de desplazamientos forzados, puesto que se hace evidente la crisis social sobre todo en zonas rurales del departamento. Las razones obedecen a que por su ubicación, Nariño padece un abandono estatal, propicio para que confluyan en su territorio múltiples dinámicas de la guerra vinculada a la erradicación de cultivos de uso ilícito, algunos factores que se pueden resaltar son:

- ✓ El creciente traslado de cultivos de uso ilícito desde el departamento de Putumayo, desde las agudas fumigaciones en el año 2000, desencadena una oleada violenta asociada con el control hegemónico del comercio ilegal y de las rutas estratégicas para la economía ilegal y posicionamiento de los grupos armados, sobre todo en la región del corredor pacífico y la disputa por puertos estratégicos para la comercialización de insumos de economía ilegal.
- ✓ Ataques indiscriminados a poblaciones por parte de guerrilla y paramilitares sobre todo en municipios de Ricaurte, Los Andes y Barbacoas.
- ✓ Ataques a bienes protegidos de población civil, no solo en la infraestructura vial y energética, sino a escuelas.
- ✓ Bloqueos y áreas minadas sobre todo en el municipio de Sotomayor.

- ✓ Desmovilizaciones de grupos de Autodefensas sin un seguimiento claro por parte del gobierno, que han dado como resultado el reagrupamiento de esas estructuras paramilitares en mafias de crimen organizado y hoy es conocida la presencia de grupos armados ilegales reagrupados en el “Bloque Nueva Generación de Autodefensas” en las veredas del Municipio de Cumbitara.
- ✓ También se reconoce la presencia de un grupo conocido como “Mano negra” o “Águilas Negras” cuya influencia recorre el municipio de Leyva, de El Rosario y Taminango, retenes ilegales, operativos militares del ejército colombiano con bombardeos indiscriminados y desplazamientos forzados masivos afectando principalmente a comunidades indígenas.

Bajo estas condiciones descritas, la población civil se ha visto obligada a desplazarse para proteger su vida. Según el Sistema Único de Registro-SUR las cifras acumuladas de personas en situación de desplazamiento a corte del 31 de enero de 2006 ascienden a 37.427 en el departamento de Nariño, y según CODHES esta cifra asciende a 79.436 personas. Organizaciones no gubernamentales del orden local calculan que a Pasto desde noviembre del 2005 han llegado aproximadamente 5 mil personas de otros municipios y de zonas rurales huyendo de la violencia<sup>16</sup>.

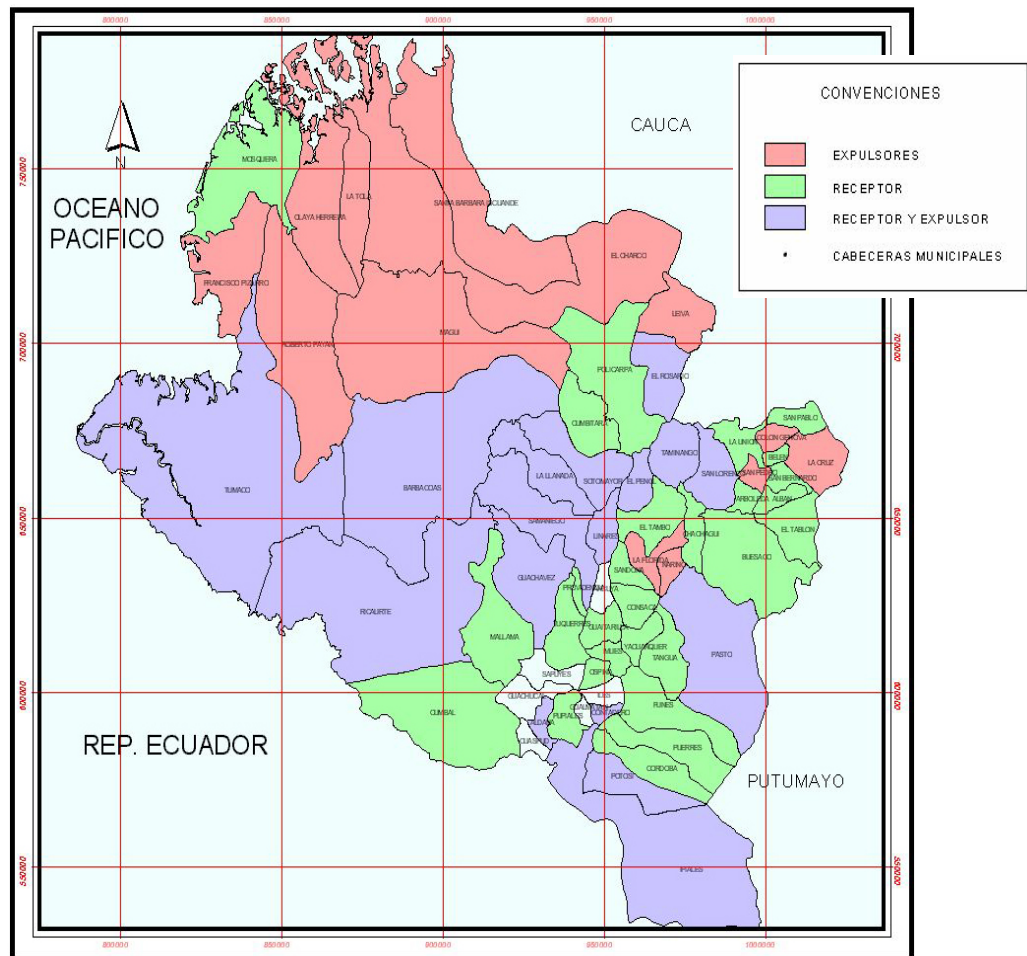
*“Esto indica que, además del escalamiento del conflicto en todo el territorio nacional, la confrontación se extiende de manera directa sobre los territorios departamentales con una creciente tendencia hacia las áreas urbanas. Estos elementos concretan los rasgos que distinguen las tendencias actuales del conflicto, a diferencia de otras coyunturas del mismo”<sup>17</sup>.*

---

<sup>16</sup>CODHES, Asociación MINGA y Corporación ACCION ANDINA COLOMBIA. Empeora la situación humanitaria y se intensifica el conflicto armado en el departamento de Nariño. Informe especial. Bogotá, 3 de Marzo de 2005. En: [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=51&Itemid=51](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=51&Itemid=51)

<sup>17</sup>NARANJO, Gloria. Desplazamiento forzado y políticas públicas. Medellín 1985-2004. Instituto de estudios políticos. Universidad de Antioquia. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/iep/25/6%20Gloria%20Naranjo%20Giraldo.pdf>

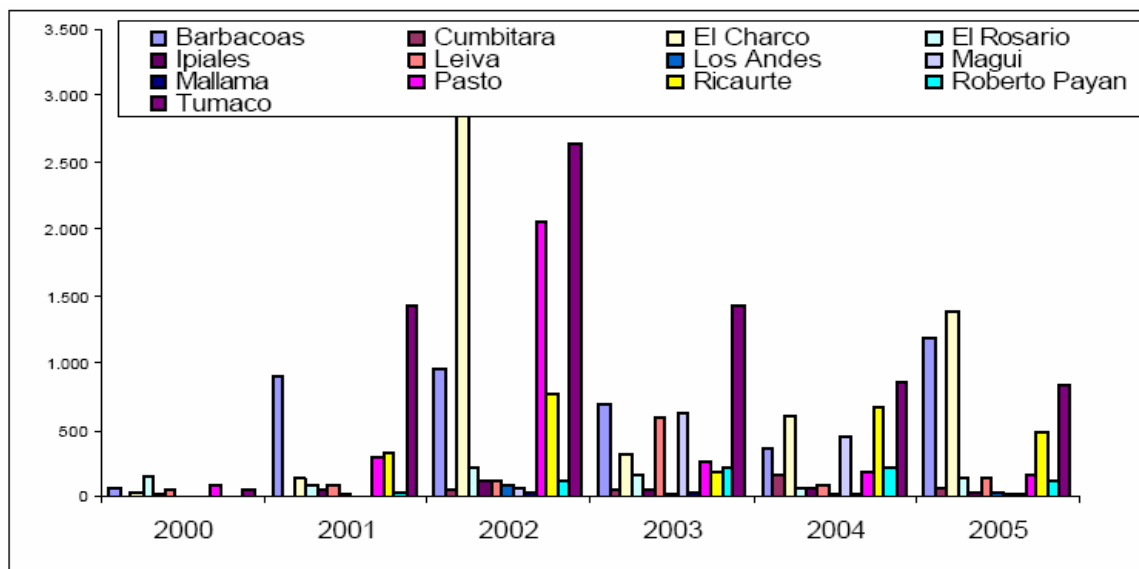
## Mapa: Desplazamiento Forzado en el departamento de Nariño 2004-2007



**Fuente: Plan de desarrollo del departamento de Nariño. 2004-2007.**

Los municipios más afectados por el desplazamiento y donde se observa un incremento en el número de personas desplazadas asentadas en cabeceras municipales, son aquellos ubicados en áreas donde se han llevado a cabo operativos militares del Ejército y de la Policía Nacional, donde la ofensiva militar de la guerrilla ha sido más intensa, donde se han desmovilizado bloques de autodefensas, donde se reporta una mayor área cultivada de coca y/o amapola, donde se concentran actividades de acopio, procesamiento, comercialización y transporte de estupefacientes. Estos son los municipios de Tumaco, Ricaurte, Barbacoas e Ipiales.

**GRAFICO 1**  
**Número de Personas desplazadas. Municipios expulsores de población**  
**en el departamento de Nariño.**  
**2000-2005**



**Fuente: Sistema Único de Registro S.U.R., Fecha de reporte: Febrero 07/2006**

Los municipios de Pasto, Tumaco, Barbacoas y Ricaurte se encuentran entre los 50 municipios más afectados por el desplazamiento (número de personas desplazadas que llegaron a estos municipios). Además en el departamento convergen desplazados de Putumayo, Cauca, Antioquia y Meta, siendo el municipio de Pasto el mayor receptor de desplazados.

En aras de lograr superar estas situaciones y responder a la declaratoria de un *estado de cosas inconstitucional*, diversas entidades públicas y privadas han puesto en marcha su capacidad institucional para proponer estrategias de solución y monitorear el desarrollo de acciones. Así, los organismos estatales de control: Procuraduría, Contraloría, Defensoría y Personerías, aumentaron sus actividades respecto del desplazamiento forzado interno. De igual manera actúan las Organizaciones no gubernamentales internacionales, como ACNUR y el CICR, aumentando su cobertura y presencia territorial. En este sentido Nariño ha tenido un crecimiento de la respuesta por parte de las diferentes entidades públicas y privadas, que aunque aun no se puede entender como

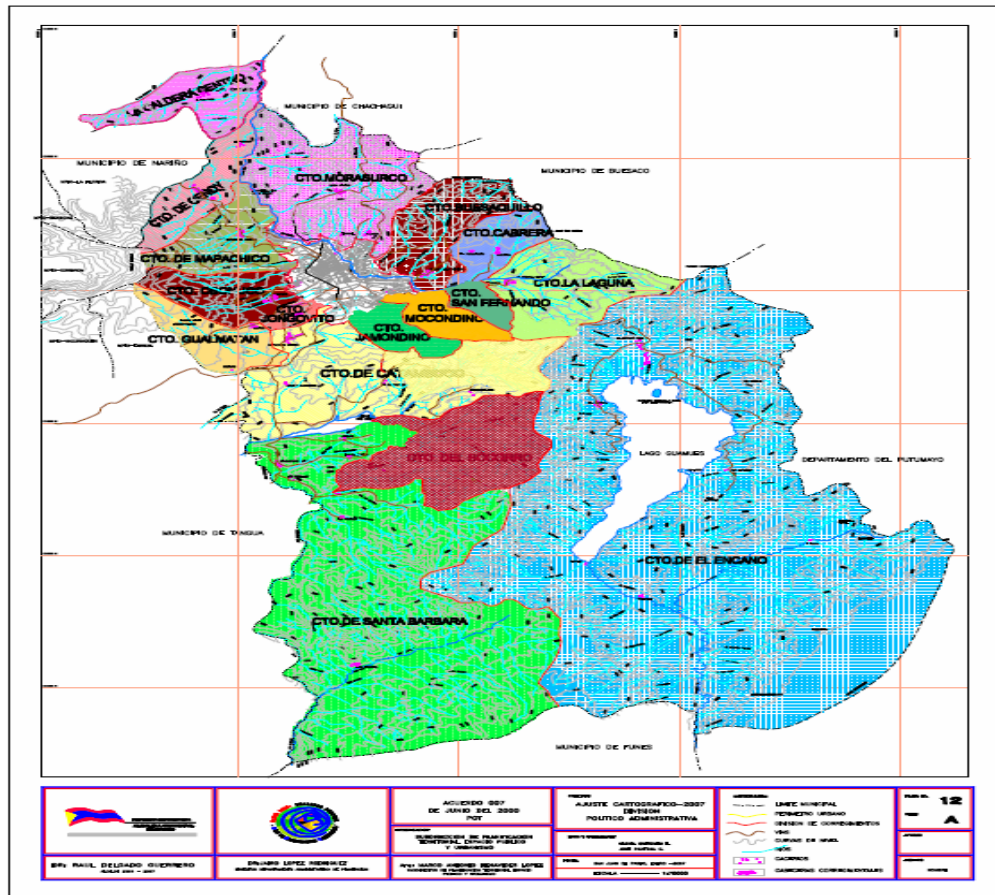
aplicación sería de políticas públicas, sí hace parte de un importante proceso de sensibilización hacia la situación que vive Nariño.

En el departamento de Nariño, según lo dispuesto en la Ley 387 de 1997, organizativamente se ha creado una Mesa Departamental de Población Desplazada, organizada de acuerdo a la ley 387, cuentan con su propio Plan Integral Único –PIU- y están organizados en torno a mesas temáticas de prevención y protección, atención humanitaria, restabilización socioeconómica y fortalecimiento institucional. La mesa departamental está conformada actualmente por 16 municipios, tienen su propio plan de acción, reglamento y estatutos y plenamente caracterizadas a las organizaciones de población desplazada presentes en la zona. La mesa departamental acompaña y asesora la conformación de organizaciones de población desplazada y de las mesas municipales para garantizar la participación efectiva. Han tenido participación en la Mesa Nacional de Población desplazada, en la audiencia de la Corte y sus informes son enviados a ella.

Las falencias según la Mesa Departamental en Nariño es que en los municipios no se está respetando la conformación de las mesas, y es una amenaza para el proceso organizativo, además denuncian señalamientos de las mismas organizaciones de población desplazada hacia los líderes de las mismas. Se reconoce la participación de ACNUR, pero solicitan se haga un acompañamiento más efectivo en el componente de fortalecimiento organizativo, en los diferentes municipios, así como que se fortalezca la acción de los personeros con mayor conocimiento de derecho. Pero es evidente que esta mesa sufre de un proceso de centralización evidente, donde se pretende que desde la mesa departamental, surja todo proceso, desconociendo que desde las partes o los municipios se puede generar dinámicas participativas interesantes.

## 2.2. Contexto del municipio de pasto

Mapa 2: División Política Administrativa de Pasto

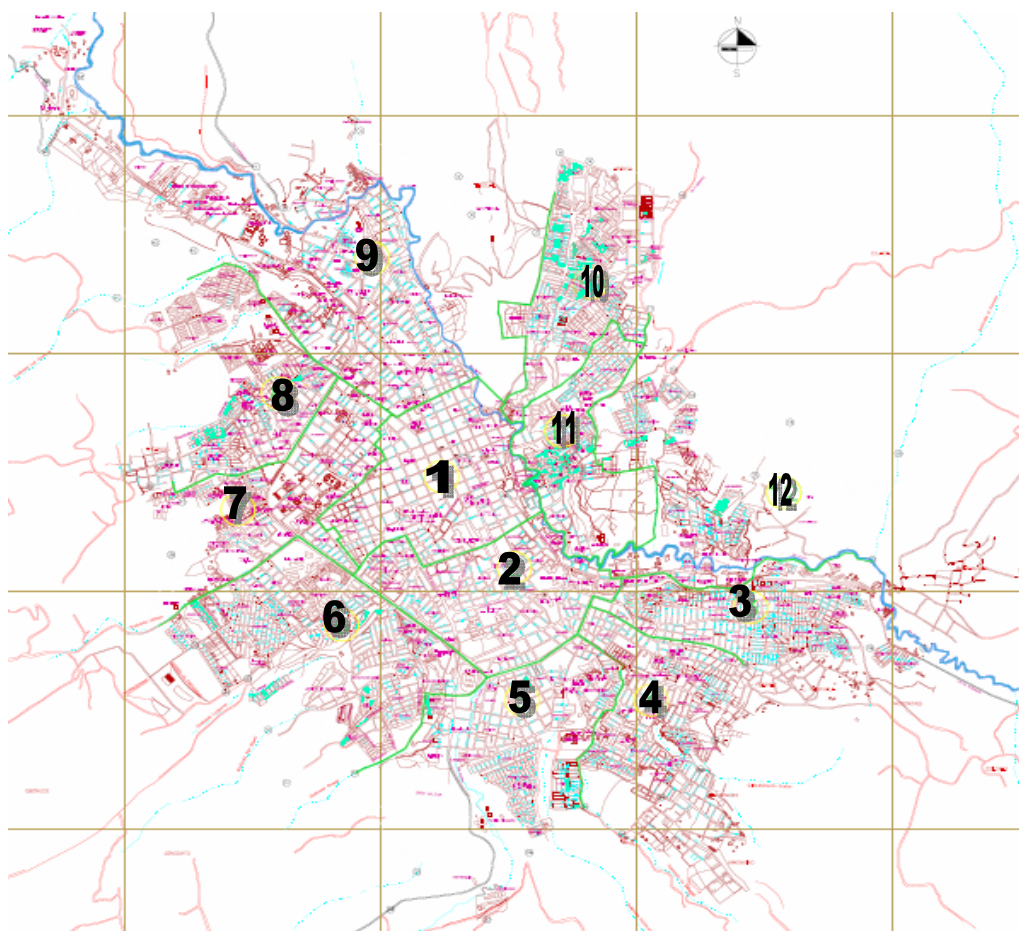


Fuente: Oficina de planeación Municipal de Pasto. Alcaldía de San Juan de Pasto.

El municipio de Pasto, se encuentra conformado por una extensión urbana de 26.4 km<sup>2</sup> y se ha organizado en 12 comunas urbanas y 17 corregimientos.



#### Mapa 4: División Político Administrativa Urbana del Municipio de Pasto.



**Fuente. Oficina de Planeación Municipal de Pasto. Alcaldía de San Juan de Pasto.**

De acuerdo al Informe de Coyuntura Económica Regional Departamento de Nariño 2008 Primer semestre, el municipio de Pasto se caracteriza por ser una región cuya actividad económica se fundamenta en el comercio y en la prestación de servicios, la actividad económica principal que se desarrolla en la región es el comercio, seguido por la prestación de servicios evidenciando el entorno y contexto económico municipal.

## CUADRO 1

### Población ocupada por ramas de actividad económica en Pasto.

#### Promedio primer semestre de 2005-2008

#### Pasto. Población ocupada según ramas de actividad económica Promedio primer semestre de 2005-2008

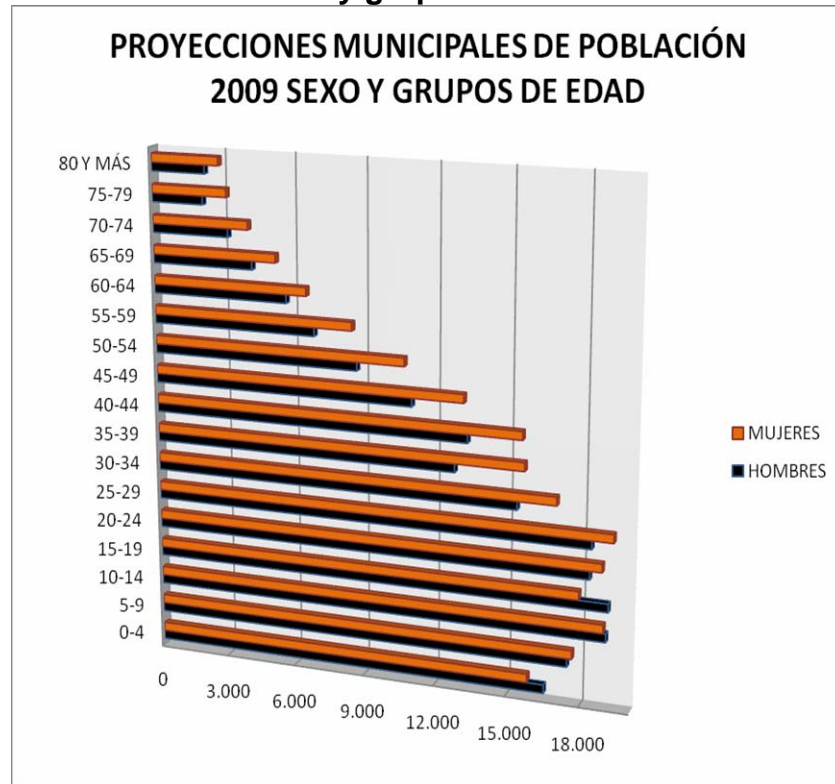
Concepto	Primer semestre			
	2005	2006	2007	2008
Ocupados Pasto	131	132	136	139
No informa	0	0	0	0
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	3	3	1	1
Explotación de minas y canteras	0	0	0	1
Industria manufacturera	17	17	15	16
Suministro de Electricidad, gas y agua	1	1	1	1
Construcción	7	8	8	7
Comercio, hoteles y restaurantes	45	46	46	49
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	13	14	15	14
Intermediación financiera	2	2	2	2
Actividades Inmobiliarias	6	7	7	9
Servicios, comunales, sociales y personales	36	36	41	40

**Fuente: Informe de Coyuntura Económica Regional Departamento de Nariño 2008 Primer semestre Convenio Interadministrativo N° 111 de Abril de 2000.**

Según las proyecciones realizadas por el Departamento Nacional de Estadística, y teniendo como base el censo realizado en el año de 2005 se estima que para el primer semestre de 2009 el total de la población del municipio será de 405.423 personas, de las cuales 333.123 habitarán la cabecera urbana del municipio y 72.300 la zona rural. Para el 2009 según las Proyecciones Municipales de Población 2005-2011, por sexo y grupos de edad del DANE, se espera que el mayor porcentaje de la población se ubique entre los rangos de 15 a 29 años de los cuales el mayor número, sean mujeres.

## GRAFICO 2

### Proyecciones Municipales de Población 2005-2011 Sexo y grupos de edad



Fuente: departamento Nacional de Estadística DANE.

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESPLAZAMIENTO EN PASTO**

#### **3.1. Caracterización de la población desplazada en pasto**

“En las grandes y medianas ciudades a donde llega la mayoría de la población desplazada en busca de refugio y atención, está el problema de la dispersión física de las familias aunado a la fragmentación de la oferta institucional y a la complejidad de los procedimientos para acceder a ella. A lo anterior se suma el hecho que en el medio urbano tienden a desaparecer las redes de apoyo informales, lo cual dificulta el acceso de las familias a la información necesaria para desenvolverse en un medio extraño, complejo, extenso y, muchas veces hostil. Las distancias, los procedimientos complejos, los prejuicios de los habitantes urbanos respecto de las personas desplazadas, e incluso el lenguaje, se constituyen en barreras muchas veces insuperables que pueden conducir a que las familias desisten de buscar apoyo institucional y encuentren solución a sus situación económica en el trabajo intermitente y no formal”<sup>18</sup>.

Según el sistema de registro de Acción Social- SIPOD Con Fecha De Corte: 31 De Marzo De 2009, entre el periodo comprendido entre el año 1997 a lo corrido del presente, se tiene un total histórico de población desplazada de 31.157 desplazados de los cuales un 48.98% representa a la población del género masculino mientras que el 51,02% pertenece al genero femenino.

---

<sup>18</sup> LUNA, Patricia y HISSONG Robin. Balance de las políticas públicas de atención a la población desplazada. En: Destierros y desarraigos. Codhes-OIM. Bogotá. 2003. Pág. 247.

## CUADRO 2

### Población Desplazada entre el Periodo 1997 a marzo de 2009 en el Municipio De Pasto con rangos de edad y sexo

AÑO	HOMBRE	MUJER
ND	3	3
1997	10	11
1998	64	48
1999	162	185
2000	636	669
2001	2494	2740
2002	3849	3504
2003	1248	1336
2004	854	1015
2005	791	875
2006	1729	1883
2007	1783	1991
2008	1544	1533
2009	95	102
<b>TOTAL TODOS LOS AÑOS</b>	15262	15895
<b>TOTAL DE LA POBLACION</b>	31157	

**Fuente: Registro Único de Población Desplazada-RUPD contenida en el Sistema de información de Población Desplazada - SIPOD con corte al día 31 de marzo de 2009**

Según el documento de caracterización de la población desplazada en Pasto de la Alcaldía Municipal y de insumo al PIU del municipio, entre el periodo comprendido entre el año 2006 a marzo de 2009, existen 10.660 personas en situación de desplazamiento de las cuales 5.151 corresponden al género masculino y 5.509 al género femenino; que corresponden a un 48.3% de hombres frente a un 51.7% de mujeres en condición de desplazamiento.

### CUADRO 3

#### Población Desplazada entre Periodo 2006 a Marzo de 2009 en el Municipio de Pasto

Población desplazada entre el periodo 2006 a marzo de 2009 en el Municipio De Pasto con rangos de edad y sexo			
RANGO DE EDAD	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
0 a 2 años	328	273	601
3 a 6 años	653	612	1.265
7 a 12 años	853	741	1.594
13 a 17 años	621	578	1.199
18 a 40 años	1.897	2.343	4.240
41 a 65 años	610	728	1.338
Mayores de 65 años	108	172	280
Edad No Disponible	81	62	143
<b>TOTAL POBLACION HOMBRES Y MUJERES</b>	<b>5151</b>	<b>55093</b>	
<b>TOTAL POBLACION DESPLAZADA EN PASTO ENTRE 2006 Y MARZO DE 2009</b>			<b>10660</b>

**Fuente: Registro Único de Población Desplazada - RUPD contenida en el Sistema de información de Población Desplazada - SIPOD con corte al día 31 de marzo de 2009**

De acuerdo a la caracterización anterior por los rangos de edad, se puede apreciar que existe una población menor de edad que corresponde en su totalidad a 4.659 menores, que representan un 43.7% de la totalidad de la población.

Los infantes de 0 a 2 años son los menores de edad dependientes directamente sus padres de familia y que necesitan del monitoreo directo de un adulto en el desarrollo de sus actividades, su etapa de crecimiento físico e intelectual exigen de buenas condiciones ambientales, de nutrición, suplencia de necesidades físicas y estimulación adecuada. Esta población en especial corresponde a un 5.6% aproximado de la totalidad de la población en condición de desplazamiento.

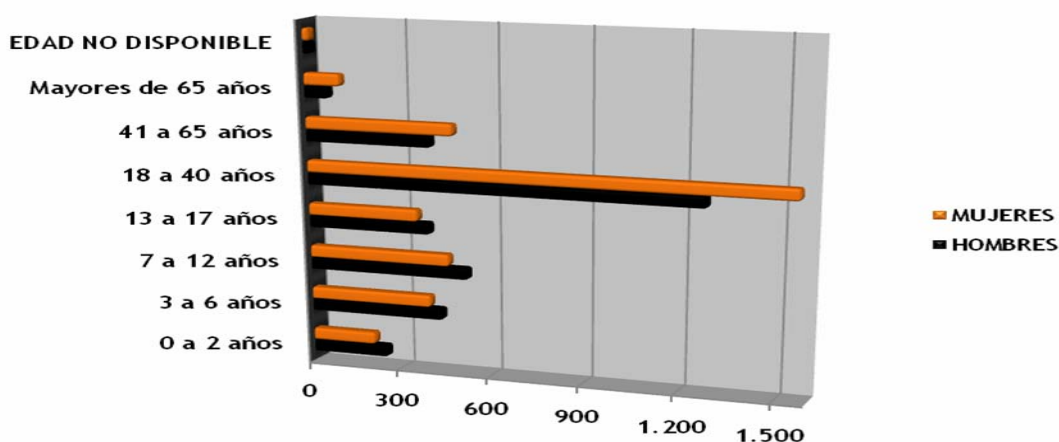
Los menores entre 3 y 6 años de edad hacen referencia a los menores en etapa de crecimiento físico e intelectual que especialmente inician su etapa escolar con la asistencia a jardines infantiles y escuelas tempranas de aprendizaje; igualmente necesitan del cubrimiento de sus necesidades básicas esenciales y el acompañamiento de sus padres en su etapa inicial de formación y fundamentación. Esta población corresponde a un 12% de la totalidad de la población desplazada del municipio.

Los menores entre 7 y 12 años de edad corresponden a la población en edad escolar que oscila entre los grados primero y quinto de primaria que igualmente necesitan del cubrimiento de sus necesidades básicas; y que corresponden a un 15 % dentro de la totalidad de la población objeto.

El rango entre 13 y 17 años de edad corresponde a los adolescentes que se encuentran generalmente en la etapa escolar del bachillerato, con carácter y formación ya definidos y con actuares específicos que condicionan su futuro, aparte de los requerimientos de necesidades primarias existen necesidades psicológicas especiales para el tratamiento de las situaciones y actitudes propias de la edad, esta población corresponde a un 11% de la población desplazada.

### GRAFICO 6

Población desplazada entre el periodo 2007 a marzo de 2009 en el Municipio De Pasto con rangos de edad y sexo



Fuente: Registro Único de Población Desplazada - RUPD con corte al día 31 de marzo de 2009

Entre los menores de 7 a 17 años de edad se identifica la necesidad de desarrollar políticas pertinentes a la prevención de acciones y situaciones del contexto que pueden afectar directamente su formación como adultos, hechos como el consumo de sustancias psicoactivas y alcohol, el contrabando, prostitución, ETS, pandillas, entre otros son factores de riesgo para los jóvenes y su formación.

El rango entre 18 a 40 años de edad, corresponde a población económicamente activa que por lo general inicia su vida laboral o se encuentra en el pleno de la misma, se puede igualmente caracterizar por el inicio y formación propio de hogares y la toma de responsabilidades. Esta población corresponde a un 40% de la totalidad de la población desplazada del municipio.

La población entre los 41 a 65 años de edad, es una población adulta madura que ya ha definido el curso de su vida, en etapa laboral y con responsabilidades asumidas. Esta población corresponde a un 12.6% de la totalidad de la población.

Se identifica que la población relativa al adulto mayor está compuesta por un 2% aproximado de la totalidad de la población, es una población en edad económica inactiva que requiere de suplección de las necesidades básicas.

Entre el mismo periodo de estudio se tiene un total de 2.075 hogares registrados de los cuales cabe destacar que los jefes de hogar corresponden en porcentajes iguales tanto a mujeres como hombres.

Dentro de la población en condición de desplazamiento del municipio podemos identificar los siguientes rasgos relativos a la pertenencia a minorías étnicas así:



#### CUADRO 4

##### Población desplazada entre el periodo 2006 a marzo de 2009 en el Municipio De Pasto Minorías Étnicas

MINORIA ETNICA	POBLACION	
		%
No Responde	6257	58.7
Ninguna	3445	32.3
Negro(a) o Afro colombiano(a)	491	4.6
Indígena	397	3.7
No Sabe	50	0.5
Gitano(a) ROM	11	0.1
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	9	0.1
<b>TOTAL</b>	<b>10660</b>	

Fuente Registro Único de Población Desplazada - RUPD contenida en el Sistema de información de Población Desplazada - SIPOD con corte al día 31 de marzo de 2009

Según el Consejo Noruego Para Refugiados – Universidad De Nariño, la población desplazada se ubica en las comunas de la siguiente manera:

#### CUADRO 5

##### Ubicación de la Población Desplazada por Comunas en el Municipio de Pasto

COMUNA	PORCENTAJE
CINCO	25%
DIEZ	19.23%
TRES Y CUATRO	15.20%
SEIS	7.15%
DOCE	5.87%
DOS	5.47%
NUEVE	2.58%
OCHO	2.34%
UNO	1.35%
SIETE	0.61%
ONCE	0.0%

Fuente: Convenio Universidad de Nariño- Consejo Noruego para los Refugiados–NCR “Caracterización Situacional de Población Desplazada por la Violencia en el Municipio de Pasto.

La comuna cinco de Pasto, presenta el mayor índice de población desplazada del Municipio, esta zona se determina en los Barrios: Altos de Chapalito I.II.III, El Remanso, La Rosa, Chapal, Chapal II, Prados del Sur, La Vega, El Pilar, Villa Del Río, San Martín, Santa Clara, El Progreso, Antonio Nariño, Emilio Botero I, II, III, IV, Cantarana, Venecia, La Minga, Chambú I y II, María Isabel I y II, Madrigal, Potrerillo, Vivienda Cristiana Las Ferias, Los Cristales y demás barrios que existan o se construyan dentro de los límites respectivos. Si dicha información se cruza, con los informes del Observatorio del delito de Pasto, se determina como ubicación de la población en un veinticinco por ciento (25%), es decir una cuarta parte de la misma en la zona afectada por el mayor índice de actos violentos en el Municipio de Pasto. Lo anterior implica ampliar el marco de protección y asistencia psicosocial ante un medio tan complejo, como las condiciones que generan su desplazamiento.

La atención de población desplazada por la violencia en las comunas diez, tres y cuatro (19.2%, 15.20%, 15.20%), se determina con un índice de cuarenta y nueve punto seis por ciento (49.6%) de ubicación de población desplazada en el Municipio de Pasto, ello ratifica el comportamiento de ubicación en zona de extensión prioritaria del municipio, de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial, por una parte y por la otra, es la zona donde por sus condiciones se puede generar nuevos planes de vivienda de Interés social. Con este elemento igualmente se señalan unas zonas de prioridad para la ejecución de planes y programas cercanos a las residencias de los afectados por la violencia.

En la comuna seis, se ubica población desplazada en zonas cercanas al centro de la ciudad. Esta ubicación estratégica, les determina facilidad de movilidad para la acción de la gestión. En porcentaje cercano se encuentra la comuna doce, donde se presentan problemas por alto riesgo volcánico. Se integra los porcentajes de habitantes a la comuna dos, con un porcentaje del cinco punto sesenta y siete por ciento (5.67%). Estas tres comunas se constituyen en un corredor de sur a norte de la ciudad de Pasto.

Las demás comunas, presentan índices menores. Incluso en comuna once, no se determinó asentamiento de población desplazada.”<sup>19</sup>

Detectamos claramente que las zonas de ubicación de la población desplazada dentro del municipio se convierte en aquellos lugares en los cuales los valores y gastos son relativamente más bajos y que además puede establecerse relaciones de vivienda mediante figuras jurídicas especiales como el caso del anticresis.

### **3.2. Cobertura de las necesidades básicas para la población desplazada en Pasto**

En el municipio de Pasto, se dispone de un conjunto de entidades e instituciones que se dedican a hacer lo que la norma especifica. A través de la Alcaldía Municipal, y se ha tratado de dar respuesta a la población desplazada a través de sus diferentes secretarías, de lo cual se puede destacar lo siguiente:

- **Educación**

Los procesos educativos para la población desplazada se orientan inicialmente a la cobertura de la etapa de formación esencial de los menores de edad en las cuales los mismos estamentos oficiales educativos y gubernamentales agilizan y establecen mecanismos que permitan la rápida integración de los menores de edad a los establecimientos. Dichas instituciones actualmente se encargan de dar cubrimiento a las necesidades de educación de la población ubicada en edad escolar que abarca desde los grados preescolar y hasta la educación media vocacional; aproximadamente hablamos de rangos ubicados entre los 5 y los 17 años de edad aproximadamente, dichas instituciones distribuyen acorde a la ubicación y logística de la población la carga estudiantil que a la

---

<sup>19</sup> CONVENIO UNIVERSIDAD DE NARIÑO- CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS – NCR. “Caracterización Situacional de Población Desplazada por la Violencia en el Municipio de Pasto” Pago. 21

fecha de la información procesada correspondía efectivamente a un total de 1.604 personas que se relacionan a la información suministrada en el *SIPOD* para el periodo 2007 – 2008.

- **Salud.**

La población desplazada tiene sus servicios de atención en la Red Pública Municipal “ESE PASTO SALUD”, compuesta integralmente por los siguientes establecimientos que buscan dar solución a los problemas y necesidades en salud de la población desplazada así: CS Lorenzo, CS Rosario, CS La Rosa, CS Tamasagra, CS San Vicente, CS Pandiaco, CS 1º de Mayo, Hospital Local Civil, 13 centros de salud, Comuna 3, Comuna 4, Comuna 5, Comuna 6, Comuna 8, Comuna 9, Comuna 10, Comuna 11, 13 corregimientos. La población en situación de desplazamiento que llega al Municipio de Pasto, debe dirigirse a la Unidad de Atención y Orientación a Población Desplazada-UAO-, en donde los funcionarios correspondientes brindan asesoría y orientación en cuanto a la ruta de atención en salud, para que la persona sea atendido por la Red prestadora de servicios de salud.

Cuando su declaración se encuentra en valoración la atención se brinda durante un mes y únicamente lo que corresponde a urgencia, posteriormente y cuando esta persona es incluida en el sistema, Acción Social envía la base de datos oficial para que la persona sea atendida por ley 387. La base de datos es actualizadas y enviadas cada dos meses por Acción Social a la Secretaría Municipal de salud, quien recepciona y envía base de datos inmediatamente a la ESE PASTO SALUD, y de ella a cada Institución Prestadora de Salud.

La Secretaría municipal en salud realiza las afiliaciones en salud para la población como se evidencia en el año de 2006 así:

## CUADRO 6

### Aseguramiento de la Población Desplazada 2006.

ASEGURADORA	CONTINUIDAD 01-10.06	AMPLIACION 01- 12 06	AMPLIACION 20-12-06	TOTAL AFILIADOS	<b>VALOR</b> \$ 1.363.186.382
EPS SALUD CONDOR	2.626	619	1030	4.275	
ESS EMSSANAR	1.872	1.032	1.743	4.647	
ARS COMFAMILIAR NARIÑO	15	294	722	1.031	
EPS MALLAMAS	20	184	304	508	
<b>TOTAL</b>	<b>4.533</b>	<b>2.129</b>	<b>3.799</b>	<b>10.461</b>	

**Fuente. Dirección municipal de salud.**

Igualmente se incluye a la población desplazada en el desarrollo de procesos de capacitación y actividades como: coordinar y desarrollar acciones educativas con grupo de mujeres madres titulares del programa familias en acción, realización de jornadas lúdico educativas con población infantil de desplazados, coordinación y realización de jornada de tamizaje visual para niños desplazados, focalizar a la población en situación de desplazamiento para vincularlos al proyecto de Estilos de Vida Saludable, capacitación en habilidades para la vida, termómetro del afecto y promoción del buen trato, capacitación en Deberes y Derechos en Salud Sexual y Reproductiva, capacitación en Planificación Familiar, maternidad segura, capacitación a la población de desplazados en Prevención de ITS-VIH SIDA, fomento de la lactancia materna en la población de mujeres gestantes y lactantes de las mujeres en situación de desplazamiento, entre otros programas.

La empresa social del estado Pasto Salud; es la encargada de administrar en forma general todo el sistema de salud municipal a fin de dar atención integral a la población desplazada, en esa medida se desarrollan las consulta procedimientos y demás necesarios.

### **3.3. PIU Municipal**

El Plan Integral Único del Municipio de Pasto, ha contado con la participación de diversas entidades involucradas con la temática y presentes en la zona, ya esta avanzada la fase de la caracterización del desplazamiento en Pasto, y sigue la sistematización de la oferta institucional, las cuales surgieron de diversos talleres participativos y se construyó una matriz con los objetivos de cada mesa, así:

#### **PIU DE PASTO 2008-20011**

##### **ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA**

- Objetivo estratégico: Atender oportunamente a la población en situación de desplazamiento, garantizando el acceso integral a los servicios en la fase de atención humanitaria.
- Responsables: Dirección Municipal de Salud, OPS, UAO, Secretaría Municipal de Salud, ESE PASTO SALUD, IDSN, Registraduría, Acción Social, ICBF, Instituciones que brindan Atención Humanitaria de Emergencia.

##### **FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO**

- Objetivo estratégico: Contribuir al reestablecimiento de derechos de la PD del municipio de Pasto a través de la incidencia en el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de la Política Pública, mediante la participación efectiva en los espacios representativos, la planeación estratégica y articulación interinstitucional.
- Responsables: Acción Social, Secretaría de Gobierno, IASC (COOPERACIÓN INTERNACIONAL), GOBERNACION DE NARIÑO, Mesa Municipal, CMAIPD, Organismos Internacionales, Consejo Territorial, Planeación, SNAIPD.

##### **PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN**

- Objetivo estratégico: en ejecución.

- Responsables: SNAIPD, CMAIPD, Secretaría de Gobierno, UAO, Proyecto TIERRAS, Ministerio Público, Mesas Temáticas.

#### ESTABILIZACIÓN SOCIO ECONÓMICA

- Objetivo estratégico: Garantizar la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento
- Responsables: Incoder, Sena, Universidad de Nariño, Gobernación y Alcaldías, Organizaciones de población desplazada y sociedad civil, Acción Social, Ministerio Público, Secretaría de educación Municipal, INVIPASTO, Acción Social, Secretaría de Bienestar social,

Este documento PIU, se encuentra en construcción y está pendiente de la aprobación en el Comité Municipal de Atención Integral a población Desplazada.

Es interesante en cuanto un objetivo estratégico apunta a la consolidación de políticas públicas y planeación estratégica que ejerza un carácter vinculante y facilite herramientas de participación.

## BIBLIOGRAFÍA

BELLO, Marta Nubia. Desplazamiento forzado y reconstrucción de identidades. MEN-ICFES. Bogotá. 2001.

CELIS, Andrés. La política pública de atención a la población desplazada y la necesidad de incorporar un enfoque de derechos en su formulación y ejecución. En: Destierros y desarraigos. Codhes-OIM. Bogotá. 2003.

CODHES, Asociación MINGA y Corporación ACCION ANDINA COLOMBIA. Empeora la situación humanitaria y se intensifica el conflicto armado en el departamento de Nariño. Informe especial. Bogotá, 3 de Marzo de 2005. En: [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=51&Itemid=51](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=51&Itemid=51)

CDHES-UNICEF. Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada. Cap. XVIII. Codhes -Unicef, Bogotá, 1999.

CONVENIO UNIVERSIDAD DE NARIÑO- CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS –NCR. “Caracterización Situacional de Población Desplazada por la Violencia en el Municipio de Pasto” Pag. 21

CORPORACION MEDIOS PARA LA PAZ. Para desarmar la palabra: Diccionario de Términos del Conflicto y de la Paz. Serie Periodismo, paz y guerra en Colombia. Segunda Edición. Santa Fe de Bogotá. Noviembre de 2006.

ESTRADA, Víctor Mario. Por una política pública social integral estatal frente al desplazamiento forzado en Colombia. En: Prospectiva N° 10. Escuela de trabajo social y desarrollo humano. Universidad del Valle. 2005.

LUNA, Patricia y HISSONG Robin. Balance de las políticas públicas de atención a la población desplazada. En: Destierros y desarraigos. Codhes-OIM. Bogotá. 2003. Pág. 247.

NARANJO, Gloria. Desplazamiento forzado y políticas públicas. Medellín 1985-2004. Instituto de estudios políticos. Universidad de Antioquia. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/iep/25/6%20Gloria%20Naranjo%20Giraldo.pdf>

PÉCAUT, Daniel. La pérdida de los derechos, del significado de la experiencia y de la inserción social: a propósito de los desplazados en Colombia. Ponencia que el autor presentó en el Foro Internacional “Desplazados internos en Antioquia”, organizado por el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) Italia. 200